

障害者の「福祉的就労」について

山 田 耕 造

1. 問題意識

近年、これまでの障害者の「福祉的就労」に係る施策およびその関係法制の在り方についての再検討が、障害者の就労に係る施策の中での重要な問題の一つとなっている。このことが問題となってきた背景には、以下のような点を挙げることができる。

一つは、これまでわが国の障害者の就労については、一般就労（一般的には一般雇用といわれることから、以下、一般雇用という）と福祉的就労という二つの枠組で捉えられてきたこととの関わりである。すなわち、障害者の就労を二つの枠組みで捉えるということは、その施策に関する法制度についても、一般雇用に係る法制と福祉的就労に係る法制という二つの制度によって構築されることとなる。それに伴って、前者は労働行政によって、後者は障害者福祉行政によってカバーされることとなる。

こうしたことの結果、障害者の福祉的就労に係る問題は、専ら「福祉サービス」の領域に属する問題として扱われることとなり、また、その就労に係る法的な保護についても、当該就労の場が労働関係法規の適用がある一般雇用の場に該当するものか否かによって異なった取扱いがなされることとなった。しかし、障害者の就労が行われる場がどこであるかという、いわば形式上の問題で労働関係法規の適用の有無を決め、それによって、その法的保護について異なった取扱いをするということの問題性は、福祉的就労の場である授産施設における就労実態が変化する中で明らかになって行かざるを得な

かった。すなわち、その設置目的について一般雇用・就業へ移行・就職するための通過施設、訓練施設として法的に位置づけられてきた授産施設が、障害者の重度化が顕著になり始めた1960年代において、就労よりも余暇活動等といったディサービスの活動を中心とする福祉的色彩の濃厚な授産施設と、一般事業所並みの生産性を追求する授産施設とに両極化するという現象が明確化するようになった。そして、後者の施設にあっては、障害者の雇用・職場環境整備の遅れ等もあって、一般雇用の場へ移行することの困難な多くの者が長期間、低労働条件の下で就労を余儀なくされるという現実がみられるようになった。こうした中で、①福祉的就労の場である授産施設の現実には種々の機能が混在しており、その実際に応じた分化がなされていないという問題が指摘され、その検討が進められるようになった。また、②たとえ福祉的就労の場であっても、そこにおける就労の実態に照らしてみても、それに対して労働関係法規を適用し法的保護を図って行くことの必要性が問題とならざるを得なくなっていった。

いま一つは、国連の「障害のある人の権利に関する条約」（以下、障害者権利条約という）第27条の規定との関わりによるものである。すなわち、同条（労働及び雇用）は、第1項において、まず、「障害者が他の者と平等に労働（work）についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を受け入れ、及び障害者にとって利用可能な労働市場および労働環境（a labour market and work environment that is open, inclusive and accessible to persons with disabilities）において、障害者が自由に選択し、又は受け入れる労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。締約国は、特に次のことのための適当な措置（立法によるものを含む。）をとることにより、労働についての障害者（雇用の過程で障害を有することとなった者を含む。）の権利が実現されることを保障し、及び促進する。」と規定し、次いで、締約国が採るべき措置として（a）～（k）の項目を挙げている。このうちの（a）は、「あらゆる形態の雇用（all forms

employment）に係るすべての事項（募集、採用および雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む。）に関し、障害に基づく差別を禁止すること。」としている。

この、第27条第1項において意図されているのは、基本的には「開かれた労働市場」（一般労働市場）における障害者の労働および雇用の権利保障ならびに差別の禁止にあることはいうまでもない。しかし、ここで留意を要するのは、上記（a）項にいわれる「あらゆる形態の雇用」とは「開かれた労働市場」における雇用、すなわち一般雇用のみを指すものかどうか、という点である。というのは、条文では具体的に定義されてはいないものの、「あらゆる形態の雇用」という表現は、条約草案の検討段階において特別委員会に提出されたILOの意見書などを踏まえて、一般雇用だけでなく「開かれた労働市場」で雇用されることが困難な障害者に対する代替雇用（あるいは保護雇用）についても、この条文でカバーできるようにするために用いられることになったという経緯があるからである。これを踏まえてみると、（a）にいう「あらゆる形態の雇用」には、一般雇用のみならず、代替雇用（あるいは保護雇用）も当然含まれていることになる。そして、これをわが国の場合についてみると、福祉的就労の場である障害者授産施設の一部における就労もこれに相当する、と解されているところである。したがって、第27条第1項（a）は、福祉的就労の場である障害者授産施設の一部における就労についても、募集、採用および雇用の条件、雇用の継続等の「すべての事項」に関し、障害に基づく差別の禁止を図る措置をとることを求めていることとなる。

以上の点を背景に、今日、授産施設における就労であることを理由に、これまで法的な保護の埒外に置かれてきた障害者の就労について、「障害者の権利が実現されることを保障し、及び促進する」ことができるようにするため、「福祉的就労」に係る施策およびその関係法制の在り方について再検討を行う必要に迫られているのである。

かかる課題を検討して行くには、その前提として、①「福祉的就労」という用語それ自体が、これまでどのような意味で捉えられてきたのか、②障害者の「福祉的就労」に係る施策及び関係法制がこれまでどのように展開されてき、また、③そこで就労する障害者はどのような性格をもつ者として捉えられてきたのか、について予めみておく必要があると思われる。本ノートは、これら課題の内の「福祉的就労」という用語それ自体が、これまでどのような意味で捉えられてきたのかについて見てみようとするものである。

2. 「福祉的就労」の意味について

障害者の就労については、これまで一般雇用（ordinary/competitive employment）と福祉的就労（non-competitive employment）という二つの枠組みで捉えられてきたことは、先にふれたとおりである。しかし、これらの枠組みの内、後者の意味がどのようなものであるかについては、これまで必ずしも明確に把握されてきたようには思えない。

そこで以下、この点に関する検討を行うことにするが、その前に、福祉的就労に対比していわれる障害者の一般雇用とは何かについて簡単に見ておくと、次のとおりである。すなわち、それは、障害者が競争的条件下における民間企業や官公庁で雇用されて働くこと、すなわち障害者が障害をもたない者と同じ職場で雇用されて働くことをいうと、一般に理解されている。そして、この形態での就労にあっては、①当該就労者（障害者）と事業主との間において雇用契約関係が成立していることが前提となっており、そして、②その就労について、障害をもたない他の者と同様に、労働者と使用者との関係を規整する労働関係法規を適用することによって、その法的保護が図られることとなっている。

(1) 「福祉的就労」という用語それ自体を、誰が何時頃から用いるようになったのか。

この点について、藤井克徳は、調一興の記述、「福祉的就労という言葉は、数年前からなんとなく使われるようになったが、本当は授産的就労といった方がわかりやすい。」（『肢体不自由白書 80』、肢体不自由協会、1980）、及び「私たちも、就労という場合は、雇用や自営あるいは福祉的就労（福祉的就労という言葉はかつては授産的就労といっていたものを小規模共同《無認可》作業所等の増加にともなって、これを無視できなくなり、誰ということなく、包括的に福祉的就労というようになったもの）等を含めた言葉として使用してきた。そのうえで、雇用と福祉的就労を区分し、使い分けて、それぞれの場面の役割と連携のあり方について論じるというスタンスをとっている。」（AIGO1月号、日本的障害者協会、1994）を引用した上で、「要するに、誰が提唱したかは不詳であり。1970年代半ば以降から用いられたとみてよかろう。少なくとも政策用語ではなかったということである。」（「福祉的就労の現状と課題」総合リハビリテーション 39巻9号、874頁）、と指摘している。

以上からは、「福祉的就労」という用語は、①1970年代半ば以降から用いられ始めたこと、②その意味は、かつては障害者の授産的就労と言われていたものが、無認可小規模共同作業所等の増加に伴って、これらをも包括するものとして福祉的就労と言われるようになったものであること、すなわち、障害者の授産的就労、無認可小規模作業所等における就労を含めたものであること、③それは、障害者の雇用と区分し、使い分けるために用いられてきたものである、ことを知ることができる。

(2) 政策的・法的レベルにおける用語としての「福祉的就労」

①上にみたような背景と経緯で生まれた「福祉的就労」という用語が、障害者の就労に係る政策レベルにおける用語として用いられるようになったの

は、障害者の「完全参加と平等」の実現を目標に掲げた1983年からの「国連障害者の十年」の開始に先立つ1982年1月に出された中央心身障害者対策協議会意見具申「国内長期行動計画の在り方」、及び同3月に出された身体障害者福祉審議会答申「今後における身体障害者福祉を進めるための総合的方策」においてである。

前者の意見具申は、「第4部第2章 雇用・就業対策の在り方」において、職業的自立は障害者にとって基本的かつ根本的な問題であるとして、重度な障害であっても働く意欲と能力のある者については可能な限り、一般雇用に就けるように努めなければならないとする一方、自営業、内職、福祉的就労等多様な就労形態による対応も考慮されるべきである、とした。ここにおいて、「福祉的就労」という用語が、初めて障害者の就労に係る政策レベルにおいて用いられることとなった。

次いで、後者の答申は、身体障害者福祉対策の課題の一つとして、身体障害者の自立生活実現のための施策の確立を挙げ、「職業的自立の可能性ある者に対しては職業訓練から雇用対策に至る諸施策と併せ、福祉施策としての就労対策を充実する必要がある」として、「第4章 身体障害者福祉対策改善のための方策 (5) 就労について」の項において、「障害者の就労保障の問題解決にあたっての第一意義的課題は、就労能力の軽度から重度に至る障害者のニーズを受け止めることのできるように、五つの各段階における就労施策を検討する必要がある」とした。そして、その五つの段階として、「①一般雇用（一般企業・官公庁等における雇用促進）、②保護雇用（何らかの保護的措置が継続的に講じられている雇用・就業）、③生業（営業資金の貸付け等による自営業）、④福祉的就労（授産施設等における就労）、⑤作業活動（福祉施設における趣味、創造等の多目的作業活動の資金の有無を問わない）」が示された。

ここにおいては、「福祉的就労」という用語が障害者に対する就労施策の一環として明確かつ具体的に位置づけられることとなり、併せて、「評価、

職業前訓練、適応訓練、就労と一貫した職業リハビリテーションの一層の充実を図るとともに、この領域にかかる授産施設の果たす役割の強化を検討する必要がある。また、各地域に通所授産施設を設けて就労の場を確保するとともに、在宅授産の効果的運用を図ること」という具体的な施策課題も示された。

かくして、「福祉的就労」は、障害者に対する労働保障の体系における「就労形態」区分の一つとして位置づけられ、そこにおける施策課題も明らかにされることとなった。しかし、同答申でいわれている「福祉的就労」の意味内容は必ずしも明らかではなく、ただカッコ書きで「授産施設等における就労」と記されているだけである。そこで、それを知るには、「授産施設等」における就労とは何かについてみる必要がある。

②「授産施設」とは、社会福祉関係法制に基づき設けられている各種社会福祉施設の一つであり、それには、生活保護法に基づく各種保護施設の一つである「授産施設」と障害福祉関係法制に基づく各種「授産施設」とがある。

前者の「授産施設」とは、同法上の生業扶助（生活保護法 17 条）を行うことを目的とする施設であり、「身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えて、その自立を助長することを目的」（生活保護法 38 条 1 項 5 号）としている。すなわち、右「授産施設」は、心身上の理由により就業能力の限られている者（障害者）に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えることを目的とするものではあるが、その対象となる者は、要保護者すなわちもっぱら生活に困窮した生活保護受給者に限られている。この点からして、生活保護法上の「授産施設」は、上述の中央心身障害者対策審議会意見具申および身体障害者福祉審議会答申にいわれる「授産施設」には該当しないといえる。したがって、同意見具申および答申にいわれる「授産施設」とは、障害者福祉関係法制に基づく各種「授産施設」ということになる。また、一般にいわれる授産施設も、この意

味における「授産施設」のことを指していると思われる。

③障害者福祉関係法制に基づく各種「授産施設」の嚆矢は、1949年12月に制定された身体障害者福祉法上の更生援護施設の一つである「身体障害者収容授産施設」(同法27条1項[当時])の設置であった。そして同施設は、「身体障害者で雇用されることの困難な者又は生活に困窮する者等を収容し、必要な訓練を行い、且つ職業を与え、自活させる施設」(同法31条[当時])、と規定された(ちなみに、蟻塚昌克は、収容授産施設の規定が設けられることになった経緯について、「身体障害者福祉法は制定当時、身体障害者による公共施設への売店の設置、たばこ販売業の優先的許可、行政機関による物品の購入などを規定して、身体障害者の自立支援を明確にした」が、「身体障害者の雇用対策は労働省の管轄であるために、同法ではあえて職業補導ではなく、職業能力の指導・訓練という概念を定立」した、と述べている『授産施設の源流と展開』埼玉県立大学紀要 vol4, 196頁)。

その後、身体障害者更生援護施設における通所制度の導入等の答申を行った1966年11月の身体障害者福祉審議会答申「身体障害者福祉法の改正その他身体障害者福祉行政推進のための総合的方策」を受けて1967年に同法の改正がなされた。この改正により、これまで収容施設であった施設に通所制度が導入されたことにより、同施設は「身体障害者授産施設」(同法5条)と名称が改められるとともに、同施設は「身体障害者で雇用されることが困難なもの又は生活に困窮するもの等を入所させて、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる施設」(同法31条)と規定された。以後、同施設は収容(入所)型と通所型の二つの形態をもつ施設となった。これ以降、身体障害者授産施設に関する規定は、2005年の障害者自立支援法制定に伴う身体障害者福祉法の改正により同施設が廃止されるまで存続することとなる。

④次に、知的障害者福祉法(同法は、1998年の精神薄弱者福祉法の改正により、題名が精神薄弱者福祉法から知的障害者福祉法に改められた。以下、精神薄弱者福祉法という)に基づく「授産施設」についてである。身体障害

者福祉法制定に遅れること 14 年後の 1960 年 3 月に制定された精神薄弱者福祉法は、精神薄弱者援護施設の一つとして精神薄弱者授産施設を設置することとし（同法 18 条 1 項、当時）、同施設は、「18 歳以上の精神薄弱者であって、雇用されることが困難な者を入所させて、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させることを目的とする施設」（同法 18 条 3 項、当時）と規定された。同施設は、身体障害者授産施設と同様、収容（入所）型と通所型の二つの形態の施設を持っていた。ちなみに、同施設の対象となる者が「18 歳以上の」精神薄弱者に限定されたのは、18 歳未満の精神薄弱者（精神薄弱児）については児童福祉法 42 条（当時）に規定する精神薄弱児施設および同法 42 条の 2（当時）に規定する精神薄弱児通園施設が設置されていたことによるものである。精神薄弱者授産施設（1988 年の法の題名改正に伴い、同施設は知的障害者授産施設へと名称変更された）に関する規定は、障害者自立支援法制定に伴う知的障害者福祉法の改正により同施設が廃止されるまで存続することとなる。

⑤最後に、精神障害者に対する授産施設についてである。精神衛生法（1950 年 5 月制定）が「精神衛生法の一部を改正する法律」（1987 年 9 月制定）に基づき題名改正された精神保健法は、都道府県及び市町村等は入院治療の終了した精神障害者の社会復帰の促進を図るための精神障害者社会復帰施設の一つとして精神障害者授産施設を設置できるとし（同法 9 条、当時）、同施設は、「雇用されることが困難な精神障害者が自活することができるように、低額な料金で、必要な訓練を行い、及び職業を与えることにより、その者の社会復帰を図ることを目的とする施設」（同法 10 条 3 項、当時）と規定された。同施設は、入所型と通所型の二つの形態の施設をもっていた。

精神保健法はその後、「精神保健法の一部を改正する法律」（1995 年 5 月制定）に基づき「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（以下、精神保健福祉法という）と題名改正された。同法は精神保健法上の場合と同じように、都道府県及び市町村等は精神障害者社会復帰施設の一つとして精神障

害者授産施設を設置できるとし（同法 50 条、当時）、同施設は「雇用されることが困難な精神障害者が自活することができるように、低額な料金で、必要な訓練を行い、及び職業を与えることにより、その者の社会復帰の促進を図ることを目的とする施設」（同法 50 条の 2 第 3 項、当時）と規定された。同施設は、入所型と通所型の二つの形態をもっていた。精神障害者授産施設に関する規定は、障害者自立支援法制定に伴う精神保健福祉法の改正により同施設が廃止するまで存続することとなる。

⑥以上、障害者の各社会福祉関係法制における「授産施設」に関する規定をみてきた。そこでは、各法の目的に即して異なった規定の仕方がなされているが、いずれにも共通している点は、同施設は、「雇用されることが困難な者」に対して、「必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる」ことを目的とするものであると規定されていることである。

それ故、先にみた 1982 年 3 月の身体障害者福祉審議会答申にいわれる「福祉的就労」とは、雇用されることが困難な障害者が、「必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる」ことを目的とした施設において就労すること、ということができよう。なお、一般にいわれる福祉的就労には、各社会福祉関係法に基づく授産施設（法内施設と呼ばれる）の他に、共同作業所（小規模作業所、無認可作業所、地域作業所とも呼称される。成人期障害者のための就労及び活動《アクティビティ》を目的とした法定外の社会福祉施設）をも含めて、指し示めされることもある。

⑦上にみてきた法内授産施設としての「授産施設」は、障害の種別に縦割りにされた上に、入所と通所での施設区分さらに規模別での区分がされるという非常に複雑な制度であった。そこで、2005 年に制定された「障害者自立支援法」はこれを抜本的に改めて、身体・知的・精神の 3 障害に共通の事業体系を構築するために、授産施設を障害者に対して①就労支援移行支援サービスを行う指定就労移行支援事業所、②就労継続支援サービスを行う指定継続支援 A 型事業所及び指定就労継続支援 B 型事業所の三つに再編成した。

同法は、2013年4月より「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律」（以下、障害者総合支援法という）へと名称変更されたが、上記の各事業所はそのまま継続された。これらの事業所で行われる支援サービスのうち、①就労移行支援サービスは、「就労を希望する障害者につき、厚生労働省令に定める期間にわたり、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供与すること」（障害者総合支援法5条13項）を目的としている、②就労継続支援サービスは、「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜を供すること（同法5条14項）を目的としている。このサービスは、継続支援A型とB型からなっているが、このうちのB型サービスは、「通常の事業所に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して行う就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援」（同法施行規則6条の2第2項）、と規定されている。このサービスは一般に非雇用型サービスと呼ばれており、一般雇用へ向けた職業訓練や職業活動の提供が行われている。この点からして、指定就労支援B型事業所は、これまでにみてきた「授産施設」に該当するものといえよう。

（3）社会福祉辞典等においていわれる「福祉的就労」

最後に、社会福祉辞典と学説において、「福祉的就労」がどのように説明・定義されているかについて簡単にみておく。

まず、代表的な社会福祉辞典の場合についてみると、以下のように定義されている。①障害者の「権利を守り、本人の働く意思を尊重するため、正規雇用に代わる福祉的な場と、指導体制の中で働く機会を用意して、体験としての労働を障害者に保障していくこと」（現代福祉学レキシコン 第2版、

雄山閣出版、1998 年)、②「労働関係法規が適用されていない授産施設や小規模作業所で働くこと」(現代社会福祉辞典、有斐閣、2003 年)、③「福祉分野にある授産施設や小規模作業所で働くこと」(精神保健福祉用語辞典、中央法規、2004 年)、④「一般雇用が困難な重度障害がある人などに対して、一般の職場への移行を進めるための訓練の場とそれに代わる就労の場を提供する」(エンサイクロペディア社会福祉学、中央法規、2007 年)。

次に学説の場合についてみると、以下の通りである。①「授産施設や障害者自立支援法による就労継続支援事業所を中心とした就労」(朝日雅也「障害者の就労支援と保護雇用」障害者問題研究 36 巻 2 号、96 頁)、②「通常の労働市場での就労が困難な障害者にとって、日中活動の場、仕事仲間としての交流の場として、また、心身機能の低下の防止、一般雇用へ向けた職業訓練の場」における就労(永野仁美『障害者の雇用と所得保障』信山社、2013 年、67 頁)、③「一般労働市場での就労の困難な障害者に対し福祉施設が就労や訓練の場を提供すること」(福島 豪「障害者にとっての就労と労働市場」法律時報 85 巻 3 号、33 頁)、④「広く解すると、福祉政策の下で就労の場の提供を受けていること」であるが、必ずしもこれに限定されず、「働くことを希望しながらも、通常の労働条件では適切な仕事に就く困難な障害者が、賃金補填や人的支援措置を含む、公的部門、企業その他多様な支援によって就労すること」(松井亮輔「福祉的就労障害者の働く権利と機会の拡大をめざして」松井亮輔・岩田克彦編著『障害者の福祉的就労の現状と展望』中央法規、2011 年、9 頁)、⑤「一般に障害者支援施設や授産施設、小規模作業所で作業に従事している形態」松下光穂・谷口泰史「福祉的就労の現状と課題に関する一考察」関西福祉大学社会福祉学部研究紀要 14 巻 1 号、100 頁)、⑥「一般雇用に就くことが困難な障害をもつ人々の授産施設や小規模作業所といった」場での就労(村上和光・松原義弘「障害をもつ人々の福祉的就労に関する法制の現状と課題」金沢大学教育学部紀要(人文科学・社会科学編) 46 号、134 頁)、⑦「一般雇用に就職することが困難な重度の障害

者が授産施設などにおいて就労するもの」（安井秀作『職業リハビリテーション 障害者の職業的自立をめざして』中央法規出版、1989年、18頁）

3. 若干のまとめ

以上、「福祉的就労」の意味についてみてきたが、それらを最大公約数的にまとめていえば、「（一般）雇用されることが困難な障害者に対して、授産施設等の種々の就労の場において、（一般）雇用に向けての必要な訓練を行い、かつ、職業を与えること」といえよう。

「福祉的就労」をこのような意味で捉えるとき、「（一般）雇用されることが困難な障害者」ということに関し、次のような疑問が生じてくる。一つは、それはどのような状況にある者を指しているのかという点である。ここには、一般雇用に就くには未だ就業能力が限られている障害者が含まれることはいうまでもないが、この場合、就業能力が限られているとはどの程度の状況にあることをいうのか、という疑問が生じる。というのは、職業安定法が「身体又は精神に障害のある者、新たに職業に就こうとする者その他職業に就くことについて特別の指導を加えることを必要とする者」に対し、職業指導を行わねばならないこと（同法22条、同施行規則16条）を規定していることに照らしてみると、福祉的就労の場において行われる訓練・指導の対象となる障害者と職業安定法に基づく特別の指導の対象となる障害者とはどのような関係に立つのかということが問題となるからである（職業安定法に基づく障害者に対する特別の職業指導を巡る問題については、拙稿「雇用の権利と政策」（河野正輝・関川芳孝編『講座 障害をもつ人の人権1』有斐閣、2012年、223頁以下参照）。いま一つは、社会福祉法研究会編『社会福祉法の解説』（中央法規、2003年）における「授産施設」に係る解説の中で、同施設の対象となる者について「就業能力が限定されてはいないが就業の機会をもたないもの」も含まれるとしていることである（同書79頁）。この点

については、「就業能力が限定されていない」が「就業の機会をもたないもの」とはどのような者を指しているのか、ということが問題となる。すなわち、「就業能力が限定されていない」とはどのような意味なのか、また「就業の機会をもたない」とはどのようなことを意味するのか、という疑問が生じるからである。また、このような者は健常者であって職に就く機会のない、いわゆる失業者とはどう異なるのか、ということが問題となるからである。これらの点についての検討は、今後の検討課題としたい。